

A CONTRIBUIÇÃO DAS CARTAS-COMENTÁRIOS NA CONSTRUÇÃO DA IFRS 18: UM ESTUDO DO LOBBYING NO PROCESSO NORMATIVO INTERNACIONAL

MARIA TEREZA PEREIRA SANTOS

Universidade Federal de Minas Gerais

MAURICIO DE LIMA TEIXEIRA LEITE

Universidade Federal de Minas Gerais

LAURA EDITH TABOADA PINHEIRO

Universidade Federal de Minas Gerais

OCTÁVIO VALENTE CAMPOS

Universidade Federal de Minas Gerais

JOSÉ ROBERTO DE SOUZA FRANCISCO

Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo

A IFRS 18, emitida em abril de 2024, com vigência a partir de 2027, estabelece novos requisitos para a apresentação e divulgação das demonstrações financeiras, substituindo a IAS 1. Este estudo analisa a contribuição das cartas-comentários submetidas ao *Exposure Draft* ED/2019/7 na redação final da IFRS 18, buscando compreender o papel do *lobbying* neste processo normativo. Com abordagem qualitativa e documental, foram examinados o *Exposure Draft*, as 215 cartas recebidas pelo IASB e a versão final da norma. A análise permitiu identificar as principais modificações ocorridas entre o *draft* e a versão definitiva, bem como relacioná-las aos posicionamentos dos diferentes grupos de *stakeholders*. Os resultados evidenciaram que as Questões 7, 10 e 11 foram as que mais sofreram alterações substanciais, revelando a influência efetiva das cartas na retirada de propostas controversas e no aprimoramento dos requisitos sobre medidas de desempenho. Conclui-se que o processo participativo exerceu influência significativa na formulação final da IFRS 18, reforçando a importância das cartas-comentários como instrumento de legitimação e diálogo entre o IASB e os usuários da informação.

Palavras chave: IFRS 18; Cartas-comentários; *Lobbying*; *Exposure Draft* ED/2019/7; Processo normativo contábil.

1. INTRODUÇÃO

O *International Accounting Standards Board* (IASB) desempenha um papel central na padronização internacional dos relatórios financeiros. Nessa linha, em 9 de abril de 2024, foi emitida a IFRS 18 *Presentation and Disclosure in Financial Statements*, substituindo a IAS 1 – *Presentation of Financial Statements* (equivalente ao CPC 26, no Brasil), objetivando aprimorar a apresentação das Demonstrações Financeiras, reforçando sua clareza, comparabilidade e utilidade. Seu desenvolvimento resultou de um processo iniciado em 2016, consolidando-se como a primeira alteração substancial na apresentação de desempenho financeiro em mais de duas décadas (IFRS, 2024; Neves, 2024; Salotti, 2024).

O processo de normatização contábil internacional conduzido pelo IASB, inclui a emissão de *Exposure Drafts* (ED – Minuta da Norma), uma fase em que as partes interessadas têm a oportunidade de apresentar suas opiniões e sugestões por meio de cartas-comentários (Matos et al., 2018). No que se refere ao IFRS 18, o IASB contabilizou o recebimento de 215 cartas-comentários da sua *Exposure Draft* ED/2019/7 “*General Presentation and Disclosures*”

(Salotti, 2024).

Embora esse processo fortaleça a transparência e legitimação, ele também suscita questionamentos quanto à possibilidade de práticas de *lobbying*, em que determinados grupos buscam influenciar o conteúdo normativo em benefício de seus próprios interesses (Carmo, 2014).

Estudos anteriores (Carmo, 2014; Azevedo, 2017; Matos et al., 2018) apontam que o conteúdo final das normas pode refletir influências específicas de grandes empresas, firmas de auditoria e associações de classe. Tais achados levantam dúvidas sobre a neutralidade das decisões do IASB e sobre a efetividade do processo participativo no atendimento ao interesse público.

A IFRS 18 representa um marco regulatório relevante ao reformular significativamente a estrutura das demonstrações financeiras, afetando a forma como empresas comunicam seu desempenho aos usuários das informações contábeis (IFRS; 2024 e Neves; 2024). Ainda conforme Salotti (2024), as mudanças introduzidas pela IFRS 18 são profundas e impactam a prática contábil global, requerendo, assim, análise, interpretação e julgamento. Do ponto de vista acadêmico, a IFRS 18 ainda é pouco explorada. Apesar de já existirem análises sobre o conteúdo das cartas-comentários recebidas, ainda não se investigou, de forma sistemática, em que medida tais sugestões foram efetivamente incorporadas à versão final da norma, o que caracteriza uma lacuna relevante a ser preenchida.

Dada a relevância significativa da IFRS 18 para a elaboração das demonstrações contábeis e para o cenário contábil como um todo, e reconhecendo a possibilidade de que grupos de interesse específicos exerçam influência desproporcional durante as consultas públicas do IASB, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: **Qual a contribuição das cartas-comentários submetidas ao *Exposure Draft* ED/2019/7 na redação final da IFRS 18?**

O objetivo da pesquisa é analisar a contribuição das cartas-comentários submetidas ao *Exposure Draft* ED/2019/7 na redação final da IFRS 18.

Este estudo se justifica por fomentar a transparência e o debate sobre a legitimidade do processo normativo contábil, contribuir para o fortalecimento das práticas regulatórias democráticas e explorar aspectos da IFRS 18, como a exigência de divulgações específicas relacionadas com as medidas de desempenho definidas pela administração.

A pesquisa mostra-se relevante para a comunidade contábil e para os usuários das demonstrações financeiras, ao contribuir para a compreensão de como as cartas-comentários influenciaram a formulação final da IFRS 18. Para preparadores, os resultados podem auxiliar na adequada implementação da norma; para os usuários, favorecem uma melhor compreensão das informações de desempenho apresentadas sob a nova estrutura normativa.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Estudos anteriores: a influência das cartas-comentários no processo normativo

A Teoria dos Grupos de Interesse, conforme articulada por Stigler (1971), postula que a regulação econômica não serve primariamente ao interesse público, mas sim aos interesses de grupos específicos que buscam maximizar seus próprios benefícios que competem entre si para influenciar as políticas regulatórias. Assim, o processo regulatório é visto como um resultado da competição entre diferentes *stakeholders*, onde o grupo mais influente pode prevalecer e obter maiores vantagens do arcabouço regulatório.

No contexto da normatização contábil, essa teoria implica que o processo de elaboração de normas pode ser suscetível a distorções, onde o conteúdo final das IFRS pode ser moldado pelas pressões exercidas por *stakeholders* específicos, como grandes empresas, firmas de auditoria ou associações de classe. Embora o processo de consulta pública, como as cartas-

comentários, fortaleça a transparência e a legitimidade, ele também cria um espaço para o *lobbying*, levantando questionamentos sobre a neutralidade das decisões do IASB e a efetividade do processo participativo em atender ao interesse público. Estudos empíricos reforçam essa perspectiva, demonstrando que o conteúdo final de diversas normas contábeis reflete, em certa medida, as pressões exercidas por determinados *stakeholders* (Carmo, 2014; Azevedo, 2017; Ferreira & Carmona, 2022).

Carmo (2014) observou, por exemplo, que várias pesquisas demonstram que a participação ativa de grupos de interesse por meio do *lobbying* exerce uma influência significativa nos resultados finais desse processo. O autor aponta ainda que muitos consideram essa influência como algo natural e necessário para legitimidade da norma.

Os resultados da pesquisa de Albuquerque et al. (2015) sugerem a existência de *lobbying* no processo de emissão da IFRS 16. Contribuindo com esse apontamento, Monteiro (2016) demonstrou que o número de cartas submetidas por país para a elaboração da IFRS 16 possui correlação com o volume de locações e número de empresas com contratos de locações nos respectivos países. Estudo em torno do *lobbying* na regulação contábil também foi realizado por Azevedo (2017) tendo como base as cartas recebidas na consulta pública da IFRS 15.

Estudo realizado por Carmo et al. (2018) apontou indícios de que o processo de regulação contábil internacional é identificado pela Teoria dos Grupos de Interesse em face do Interesse Público. Nesse sentido, o processo regulatório seria um resultado da competição entre grupos distintos de modo que o mais influente prevalece e obtém maior benefício do processo regulatório. Um exemplo da influência dos grupos de interesse se encontra nos resultados do estudo de Ferreira e Carmona (2022) que verificaram que na constituição do ISSB houve influência significativa de profissionais contábeis na proposta.

Apresentando resultado diferente de todos os estudos citados anteriormente, a pesquisa de Cruz (2019) apontou que as cartas-comentários no processo de alteração da IAS 41 *Bearer Plant* - ED 2013/8 – refletiram pouca relevância na decisão dos reguladores.

No que tange à IFRS 18, Colares et al. (2023) realizaram uma análise preliminar do conteúdo das cartas ao *Exposure Draft* ED/2019/7 e identificaram majoritariamente manifestações favoráveis às mudanças propostas. No entanto, a correlação entre essas manifestações e as alterações finais não foram investigadas. Embora diversos estudos tenham identificado o fenômeno do *lobbying* em outras normas, a influência das cartas na IFRS 18 ainda não foi analisada, o que constitui importante lacuna a ser explorada por este estudo.

2.2 Processo Normativo a IFRS 18

O IASB, em 9 de abril de 2024, objetivando aumentar a clareza e comparabilidade das informações dos relatórios financeiros entre empresas globais, emitiu a IFRS 18 *Presentation and Disclosure in Financial Statements*, substituindo a IAS 1 *Presentation of Financial Statements* (IFRS, 2024; Neves, 2024).

A IFRS 18 é fruto de um projeto iniciado em 2016, denominado "*Primary Financial Statements*". Contudo, esse desenvolvimento teve precedentes na iniciativa "*Joint Financial Statement Presentation*", lançada em 2001 pelo IASB em parceria com o FASB, órgão responsável pela emissão de normas contábeis nos Estados Unidos, contando então, com mais de 20 anos de amadurecimento (Salotti, 2024).

O processo normativo conduzido pelo IASB, inclui várias fases, dentre elas a emissão de *Exposure Draft* (ED – Minuta da Norma) com a abertura para recebimento de opiniões e sugestões por meio de cartas-comentários (Matos et al., 2018). No que se refere à IFRS 18, o IASB contabilizou o recebimento de 215 cartas-comentários da sua *Exposure Draft* ED/2019/7 "*General Presentation and Disclosures*" (Salotti, 2024).

De acordo com o AP21A *Feedback summary – Overview* do IFRS (2020), o *Exposure*

Draft ED/2019/7 propunha:

- a) Novos subtotais na demonstração de resultados: introdução de novos subtotais para oferecer informações relevantes e uma estrutura consistente, melhorando a comparabilidade entre as entidades. Isso também exigiria que as entidades apresentassem informações sobre associadas integrais e *joint ventures* separadamente das não integrais.
- b) Requisitos aprimorados para desagregação: melhorias nos princípios de desagregação, incluindo a desagregação de despesas operacionais por natureza ou função na demonstração de resultados, a exigência de desagregação de grandes saldos "outros", a desagregação de receitas e despesas incomuns, e a inclusão de itens mínimos adicionais nas demonstrações financeiras principais.
- c) Divulgação de Medidas de Desempenho Definidas pela Administração (MPMs): Exigências para a divulgação de medidas de desempenho não especificadas pelas Normas IFRS.
- d) Alterações na Demonstração de Fluxos de Caixa para melhorar a consistência na classificação.

Ainda de acordo com o AP21A *Feedback summary – Overview* do IFRS (2020), as propostas foram de modo geral bem recebidas pelos participantes da consulta pública, mas muitos levantaram fortes preocupações sobre determinados aspectos da proposta, como a definição para receitas e despesas incomuns e sobre a separação de informações de associadas integrais e *joint ventures* de informações das não integrais.

No *Exposure Draft ED/2019/7* são formuladas 13 questões, conforme esquematizadas na Tabela 1.

Tabela 1 - Propostas consultadas no *Exposure Draft ED/2019/7*

Nº	Propostas
1	Apresentação na demonstração de resultado um subtotal do lucro ou prejuízo operacional
2	Classificação como operacional todas as receitas e despesas não classificadas nas outras categorias
3	Classificação na categoria operacional as receitas e despesas de investimentos feitos no curso das principais atividades comerciais da entidade
4	Classificação na categoria operacional pelas entidades que tenham como atividade principal o financiamento a clientes: receitas e despesas provenientes de atividades de financiamento, e de caixa e equivalentes de caixa, que se relacionam com a prestação de financiamento a clientes; ou todas as receitas e despesas provenientes de atividades de financiamento e todas as receitas e despesas provenientes de dinheiro e equivalentes de caixa.
5	Classificação na categoria de investimento as receitas e despesas (incluindo despesas incrementais relacionadas) de ativos que geram um retorno individualmente e em grande parte independentemente de outros recursos mantidos pela entidade, a menos que sejam investimentos feitos no curso das principais atividades comerciais da entidade.
6	Apresentação do lucro ou perda antes do financiamento e do imposto de renda na demonstração do resultado. Isso não se aplica a entidades que classificam todas as receitas e despesas de financiamento, caixa e equivalentes de caixa na categoria operacional.
7	Classificação das coligadas e <i>joint ventures</i> (MEP) como integrais ou não integrais, independentemente dos demais ativos. Adicionalmente, exige-se a apresentação de um subtotal de lucros ou perdas operacionais e resultados de associadas integrais e <i>joint ventures</i> na demonstração do resultado, com divulgação separada de informações para coligadas e <i>joint ventures</i> integrais e não integrais.
8	Descrição das funções das demonstrações financeiras primárias e das notas; bem como de princípios e requisitos gerais sobre a agregação e desagregação de informações.
9	Apresentação da análise das despesas operacionais na demonstração de resultados, utilizando o método por natureza ou por função, o que for mais útil aos usuários. Não seria permitida a mistura de métodos. Adicionalmente, as entidades que classificassem as despesas por função na demonstração de resultados, deveriam detalhá-las por natureza nas notas explicativas.
10	Definição de receitas e despesas incomuns como aquelas com "valor preditivo limitado", ou seja, que não se esperam que ocorram em tipos e quantias semelhantes em futuros períodos anuais. Além disso,

orienta como as entidades deveriam identificar, divulgar em nota única e quais informações específicas deveriam ser apresentadas sobre esses itens.

- 11 Exigência de divulgação em uma única nota sobre as MPMs e propor quais informações as entidades seriam obrigadas a divulgar sobre as MPMs.
- 12 Não definição do lucro antes de juros, impostos, depreciação e amortização (EBITDA).

Fonte: Elaboração própria com base no *Exposure Draft ED/2019/7*.

Como principais alterações em relação à IAS 1, a versão final da norma introduz três conjuntos de novas exigências (IFRS, 2024):

- a) Comparabilidade aprimorada na demonstração de resultados: introdução de três categorias distintas para a classificação de receitas e despesas: operacional, investimentos e financiamentos.
- b) Transparência aprimorada nas medidas de desempenho definidas pela administração: a IFRS 18 exige a divulgação de explicações detalhadas sobre os indicadores específicos adotados pelas empresas;
- c) Agrupamento mais útil de informações: A IFRS 18 aprimora a orientação sobre a apresentação de informações nas demonstrações financeiras e notas explicativas, exigindo maior transparência nas despesas operacionais.

A norma entra em vigor para exercícios iniciados em ou após 1 de janeiro de 2027, estendendo-se a aplicabilidade à informação comparativa - 2026 (IFRS, 2024; Neves, 2024).

3. METODOLOGIA

Sob a ótica da caracterização da pesquisa, este estudo está classificado como descritivo quanto aos objetivos, documental quanto aos procedimentos de coleta e qualitativo quanto à abordagem do problema (Beuren et al, 2008). Com a pesquisa descritiva é possível obter uma melhor compreensão do conjunto de dados visto que se refere à organização, à sumarização e à descrição dos dados coletados (Martins & Theóphilo, 2016).

No procedimento documental, há a utilização de dados primários (215 cartas-comentários submetidas ao IASB em resposta ao *Exposure Draft ED/2019/7* disponíveis no portal do IASB) e secundários (*Exposure Draft ED/2019/7* e a versão final da IFRS 18). Embora no portal do IASB encontra-se disponível para download 216 cartas, a carta do CFA Institute foi recebida após o prazo, não tendo sido considerada pelo IASB e, portanto, não compoando a análise deste estudo.

Foi realizada uma pesquisa qualitativa com a análise de conteúdo que, conforme postula Bardin (2011), permite desvendar o que está implícito, as motivações e as lógicas subjacentes. Desta forma, inicialmente, identificaram-se as principais modificações entre o *draft* e a norma final. Com isso, foi possível estabelecer um ponto de partida claro, destacando as áreas e questões que sofreram as revisões mais proeminentes. Em seguida, organizaram-se os dados das cartas segundo tipo de participante, região e posicionamento sobre as principais alterações. No que se refere a identificação da região, algumas cartas não especificaram de maneira direta à qual país pertenciam, de modo que foi feita uma segunda análise com base nos seguintes critérios: sede da empresa/indústria em questão e/ou código telefônico internacional no telefone informado na carta. Por fim, os dados foram cruzados para verificar a possível relação entre os posicionamentos dos *stakeholders* e as decisões do IASB. Essa análise concentrou-se nas três questões que apresentaram as alterações mais significativas no texto final da norma (Questões 7, 10 e 11), comparando os argumentos expostos nas cartas com as modificações efetivamente incorporadas à IFRS 18. Para tanto, as respostas foram examinadas segundo duas dimensões principais: (i) a região geográfica de origem dos respondentes, agrupadas em Oceania, Ásia, Europa, América do Norte, América do Sul e África, e (ii) a categoria institucional dos participantes, tais como reguladores, firmas de auditoria, instituições financeiras, entidades de classe e governos. Essa segmentação permitiu identificar padrões de convergência e

divergência entre grupos de interesse e avaliar em que medida suas manifestações puderam ter influenciado as deliberações do IASB.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Análise comparativa: *Exposure Draft* ED/2019/7 vs. Norma Final - IFRS 18

Com o objetivo de melhor direcionar a análise do conteúdo das cartas-comentários, realizou-se o estudo das principais alterações e evoluções conceituais entre o *Exposure Draft* ED/2019/7, publicado em dezembro de 2019, e a norma final IFRS 18 *Presentation and Disclosure in Financial Statements*, emitida em abril de 2024, recorrendo sobre os pontos de convergência, as modificações significativas e as exclusões que moldaram a IFRS 18, em comparação com seu estágio de rascunho.

Inicialmente, nota-se que a IFRS 18 manteve uma base sólida de princípios e requisitos delineados no ED/2019/7. Grande parte das alterações é caracterizada por uma melhoria na redação, melhor ordenação e organização da norma ou detalhamento de conceitos. Tendo-se em vista essas alterações de melhoria, verifica-se as seguintes convergências entre o *Exposure Draft* ED/2019/7 e a norma final IFRS 18 *Presentation and Disclosure in Financial Statements*: escopo e objetivo (permaneceu o de estabelecer requisitos para a apresentação e divulgação de informações nas demonstrações financeiras); definição do conjunto completo de demonstrações financeiras; flexibilidade para o uso de títulos alternativos para as demonstrações; ênfase na materialidade; as divulgações adicionais, quando o cumprimento de requisitos específicos for insuficiente para a compreensão dos usuários.

A IFRS 18 introduziu o conceito de "*specified main business activities*" (atividades de negócio principais especificadas), como "*investing in assets*" (investir em ativos) e "*providing financing to customers*" (fornecer financiamento a clientes). Essa inclusão orienta a classificação de receitas e despesas nas categorias operacional, de investimento e de financiamento e exige divulgações específicas sobre a natureza dessas atividades principais. Se trata de um esclarecimento, pois permite que certas receitas e despesas que, de outra forma, seriam classificadas como investimento ou financiamento, sejam classificadas na categoria operacional, se relacionadas a uma atividade de negócio principal.

Uma das modificações mais notáveis está diretamente ligada à Questão 7 do ED/2019/7: a distinção entre associadas integrais e não integrais e *joint ventures*. O ED/2019/7 propunha a definição desses termos e a exigência de informações separadas na demonstração de resultado, na demonstração de fluxo de caixa, no balanço patrimonial e nas notas. A IFRS 18, por sua vez, retirou a definição desses termos, bem como excluiu o item associadas integrais e *joint ventures* da estrutura da demonstração do resultado proposto no item 45 da ED/2019/7.

Outra modificação relevante diz respeito à seção "*Unusual income and expenses*" (Receitas e Despesas Incomuns). O ED/2019/7 nos parágrafos 100 a 102 e na orientação B67 a B75 do ED, propunha que esses itens fossem definidos como receitas e despesas que, embora possam não ser de natureza extraordinária, apresentavam valor preditivo limitado para a avaliação do desempenho futuro da entidade. O objetivo era oferecer uma visão mais clara do desempenho recorrente da empresa, separando eventos que pudessem distorcer a análise de tendências. A Questão 10 solicitava especificamente o *feedback* dos *stakeholders* sobre essa proposta de identificação e apresentação desses itens "incomuns".

As "*Management performance measures*" (Medidas de Desempenho da Administração), objeto da Questão 11 do ED/2019/7, foram substancialmente aprimoradas e renomeadas na IFRS 18 para "*Management-defined performance measures*" (Medidas de Desempenho Definidas pela Administração). O conceito central foi mantido, mas a IFRS 18 forneceu uma estrutura mais robusta e detalhada, incluindo: lista explícita de subtotais que não são medidas de desempenho definidas pela administração; introdução de presunção de que a divulgação de um subtotal de receitas e despesas fora das demonstrações financeiras comunica

a visão da administração sobre o desempenho financeiro da entidade como um todo, salvo refutação com informações razoáveis e comprováveis; orientações mais detalhadas sobre rotulagem e descrição; e requisitos mais específicos para a reconciliação e o cálculo do efeito do imposto de renda.

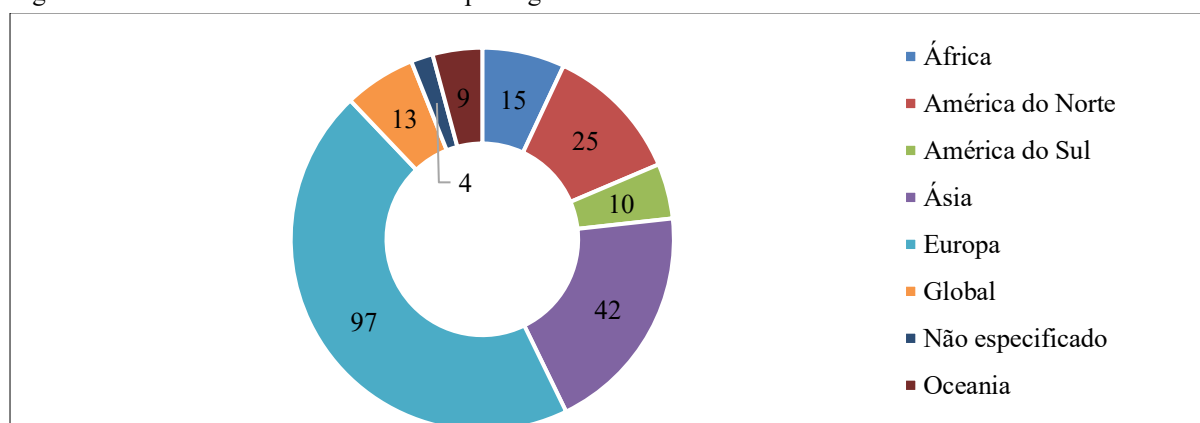
A seguir são apresentadas a análise das manifestações das cartas-comentários especificamente no que tange as questões 7, 10 e 11 do *Exposure Draft* ED/2019/7.

4.2 Perfil e Posicionamento dos Participantes da Consulta Pública

4.2.1 Perfil dos Participantes da Consulta Pública

O levantamento dos participantes das cartas-comentários do *Exposure Draft* ED/2019/7 por região revela uma distribuição global, conforme ilustrado na Figura 1. A Europa se destaca como a região com o maior número de contribuições, totalizando 97 participantes. A Ásia ocupa a segunda posição, seguida pela América do Norte. As regiões da África, América do Sul e Oceania apresentam um número menor de participantes, totalizando 34 participantes. Além disso, 13 participantes foram classificados como “Global”, indicando uma abrangência que transcende as delimitações regionais, e 4 participantes não tiveram sua região especificada.

Figura 1 – Análise das cartas-comentários por região



Fonte: Dados da pesquisa baseada nas cartas-comentários do *Exposure Draft* ED/2019/7

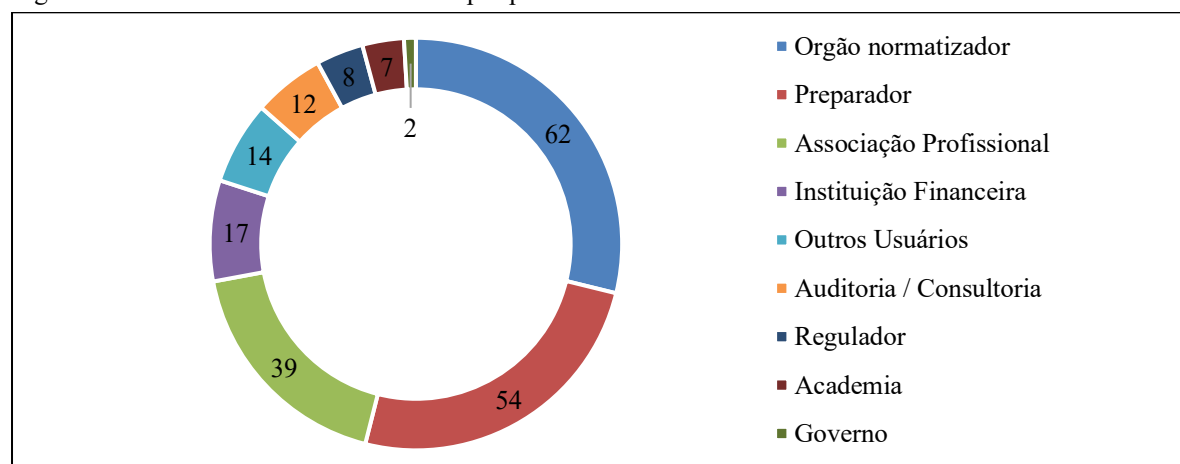
Vale destacar que tais resultados se aproximam dos resultados apresentados pelo IASB (2020) em seu “*Staff Paper AP21A - Feedback Summary – Overview*”. O IASB (2020) encontrou: 13 participantes para a África, 33 para a Ásia, 8 para Austrália e Nova Zelândia, 92 para Europa, 24 para América do Norte, 10 para América Latina, 16 Global e 19 desconhecidos. A explicação se encontra no fato do IASB ter considerado como desconhecido a região de 19 participantes, ao passo que na presente pesquisa somente 4 não foi possível indicar a região com os métodos adotados. Além do mais, temos uma diferença para o que foi considerado “Global”: nossa pesquisa apontou para 13 e o IASB apontou para 16 participantes.

De toda forma, essa distribuição sugere um engajamento na formulação da IFRS 18 mais intenso em certas partes do mundo, notadamente na Europa e Ásia que representaram respectivamente 45% e 20% do total de cartas recebidas e consideradas pelo IASB. Juntas, tais regiões representam mais da metade dos participantes totalizando 65% das 215 cartas-comentários.

A baixa representatividade da América do Sul, com apenas 10 participantes (5%) nas cartas de comentários ao *Exposure Draft* ED/2019/7 da IFRS 18, onde o Brasil se insere, reflete um cenário de assimetria na voz entre o Norte e o Sul Global no que tange a formulação de padrões internacionais de contabilidade, permanecendo como um tema relevante para estudos sobre a inserção e influência do Brasil e da América Latina no cenário contábil e regulatório internacional.

Na Figura 2, ilustra-se a análise dos participantes da consulta pública no *Exposure Draft* ED/2019/7 categorizadas em: órgão normatizador, preparador, associação profissional, instituição financeira, auditoria/consultoria, regulador, academia e outros usuários. Os dados encontrados também encontram, de certa maneira, consonância com os resultados apresentados pelo IASB (2020) em seu “*Staff Paper AP21A - Feedback Summary – Overview*”. O IASB (2020). As diferenças decorrem da categorização diferenciada realizada na presente pesquisa. Em órgão normatizador foi considerado o que o IASB categorizou como *Standard-setter* e *Accountancy body*. Em preparadores foi considerado pela pesquisa as empresas (exceto instituição financeira), os escritórios de contabilidade e contadores individuais. A análise da Figura revela que os órgãos normatizadores e os preparadores foram os grupos mais ativos na contribuição para a IFRS 18, com 62 e 54 participações, respectivamente. Este dado sugere que o *Exposure Draft* ED/2019/7 despertou significativo interesse para aqueles que estão diretamente envolvidos na elaboração das demonstrações contábeis. A alta participação desses dois grupos indica um forte interesse e potencial impacto da IFRS 18 em suas operações e estruturas, buscando influenciar o resultado final da norma para que ela seja prática e eficiente.

Figura 2 – Análise das cartas-comentários por parte interessada



Fonte: Dados da pesquisa baseada nas cartas-comentários do *Exposure Draft* ED/2019/7

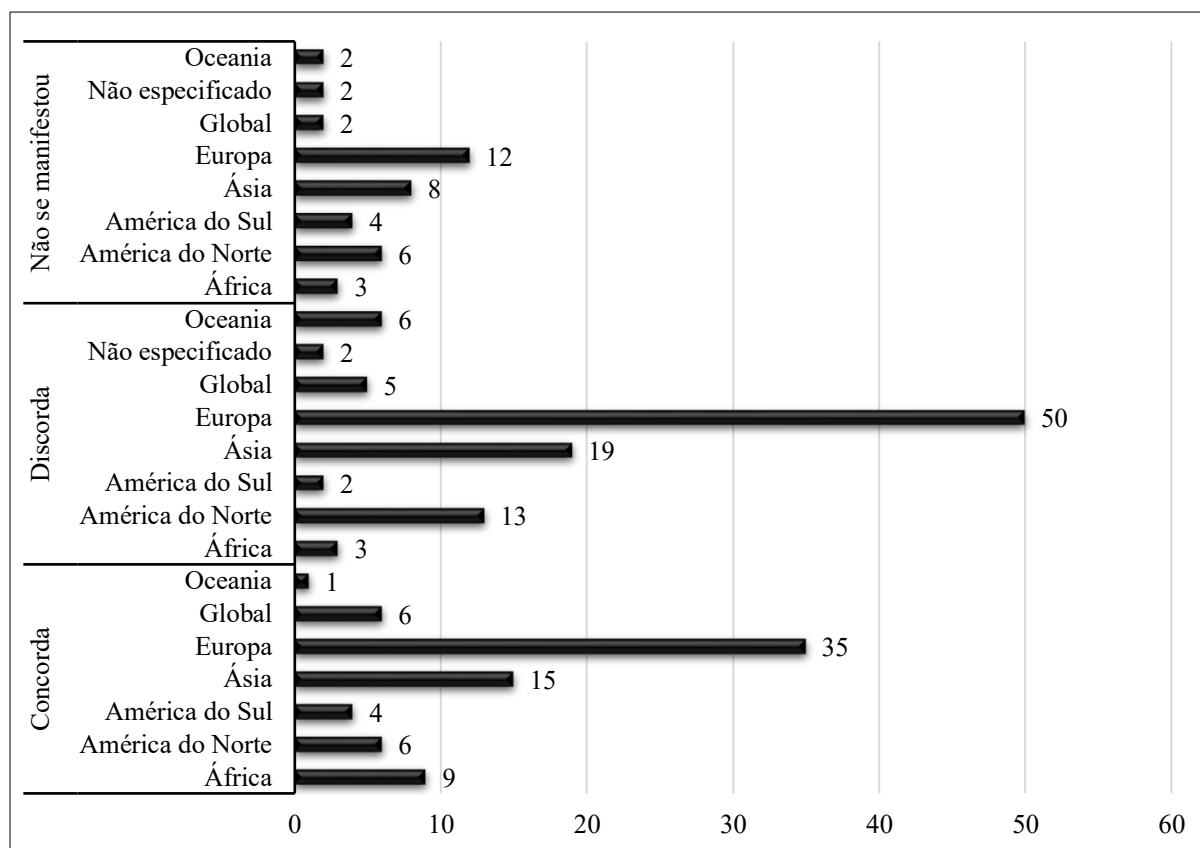
Em seguida, as associações profissionais (39) também demonstraram um engajamento robusto, o que é esperado, dado o seu papel de representar os interesses de seus membros (contadores, auditores, etc.) e de contribuir para o desenvolvimento de padrões contábeis. As instituições financeiras (17) e outros usuários (14) tiveram uma participação moderada, refletindo o interesse desses grupos como usuários e participantes ativos do mercado financeiro, enquanto a auditoria/consultoria (12), reguladores (8) e a academia (7) apresentaram as menores taxas de participação.

Depreende-se de tais números que existe uma participação ativa daqueles que emitem, aplicam e acompanham as normas contábeis (órgãos normatizadores, preparadores, associações profissionais, instituições financeiras, auditoria/consultoria, reguladores), mas há uma baixa participação daqueles que possivelmente fazem uso das demonstrações para tomada de decisões, como investidores, por exemplo, que estariam representados por outros usuários (14).

Essa disparidade nos resultados é compreensível, dado que os preparadores, em particular, serão os mais impactados pelos custos e complexidades da implementação da IFRS 18, o que naturalmente os motiva a buscar uma norma que seja prática e economicamente viável para suas operações. Contudo, essa concentração de *feedback*, embora valiosa para a

aplicabilidade da norma, pode dificultar a plena incorporação das perspectivas de outros *stakeholders* cruciais, especialmente os usuários finais da informação financeira.

Figura 3 – Posicionamento dos participantes por região geográfica em relação à Questão 7 do Exposure Draft ED/2019/7



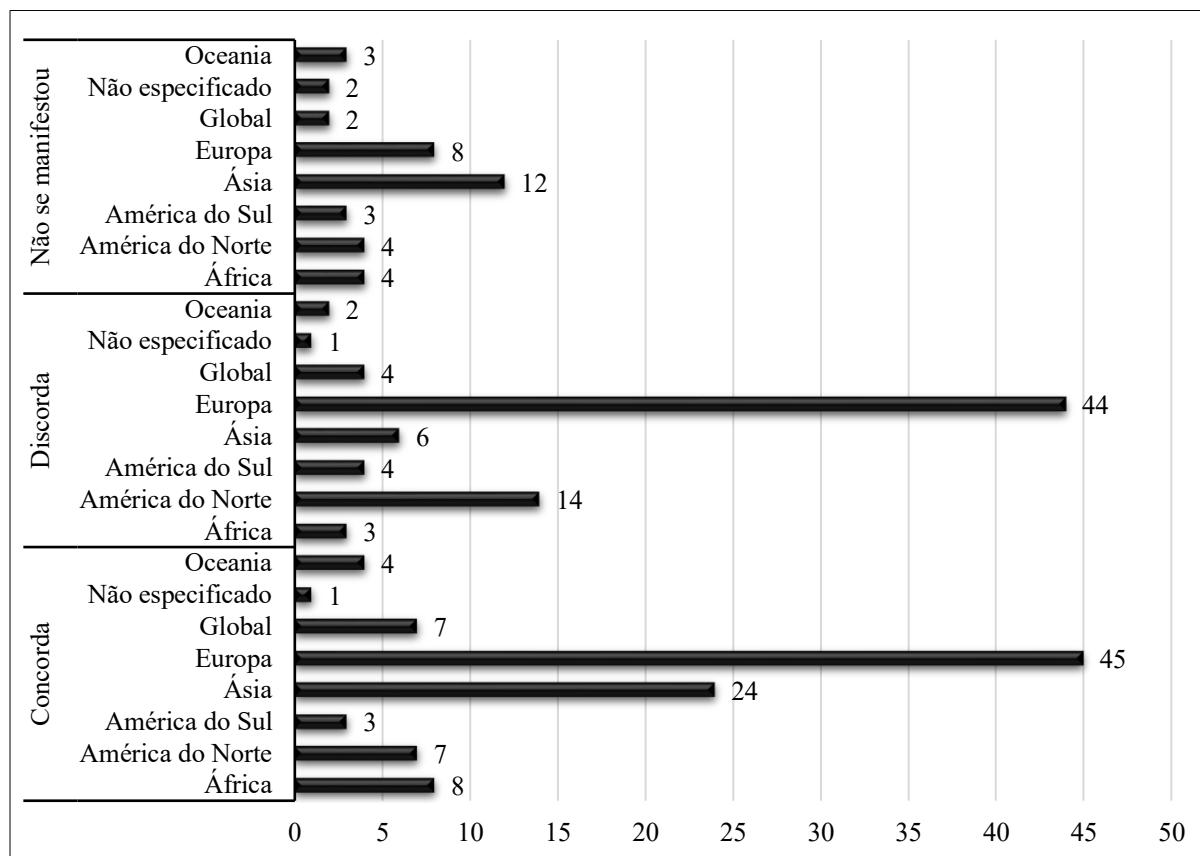
Fonte: Dados da pesquisa baseada nas cartas-comentários do *Exposure Draft* ED/2019/7

A Ásia apresentou uma distribuição mais equilibrada, com 36% de concordância, 45% de discordância. A América do Sul, com menor número de respondentes (10 no total), mostrou um padrão disperso, com quatro favoráveis, quatro omissos e dois contrários, evidência de ausência de posicionamento consolidado na região. A África se destacou como a única região com maioria favorável: dos 15 respondentes, 60% concordaram com a proposta, sugerindo maior alinhamento com a intenção do IASB de segregar. Por fim, os participantes classificados como de abrangência “Global” apresentaram divisão equilibrada entre concordância (6) e discordância (5), sinalizando ausência de consenso até mesmo entre entidades supranacionais.

Esses dados indicam que, embora a proposta tenha enfrentado forte resistência em regiões centrais no processo normativo internacional, como Europa e América do Norte, não houve rejeição global unânime. Pelo contrário, algumas regiões como a África demonstraram receptividade, reforçando o desafio do IASB em atender a uma comunidade regulatória heterogênea, com diferentes perfis econômicos, operacionais e institucionais.

A análise dos posicionamentos em relação à Questão 10, que tratava da proposta de definição e divulgação obrigatória de “*Unusual Income and Expenses*”, conforme Figura 4 revela padrões de distribuição geográfica semelhantes aos observados na Questão 7, mas com algumas nuances relevantes.

Figura 4 – Posicionamento dos participantes por região geográfica em relação à Questão 10 do Exposure Draft ED/2019/7



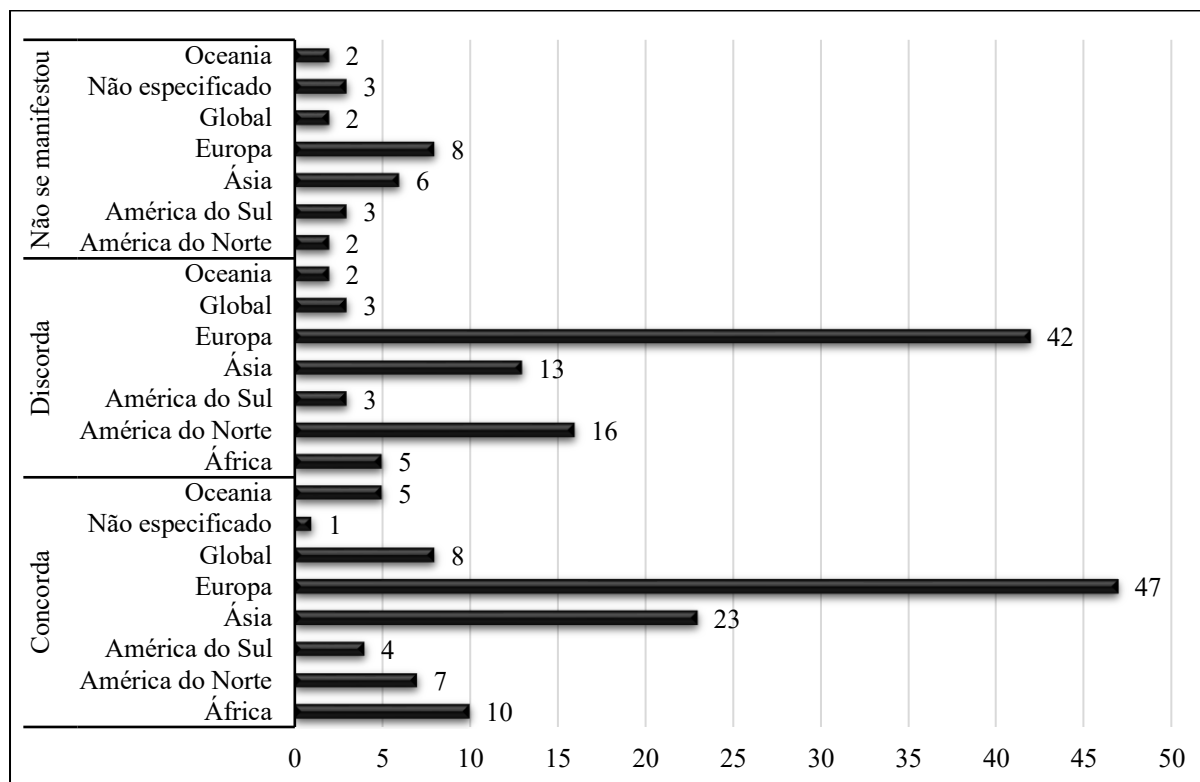
Fonte: Dados da pesquisa baseada nas cartas-comentários do *Exposure Draft* ED/2019/7

A Europa, com 97 respondentes, dividiu-se quase igualmente: 46% favoráveis e 45% contrários, refletindo um cenário de intenso debate e ausência de consenso. Situação diferente foi observada na Ásia, onde 57% dos respondentes concordaram com a proposta, frente a apenas 14% de discordância, indicando aceitação majoritária da nova definição na região. A América do Norte, por sua vez, manteve o padrão de resistência observado na Questão 7: 56% discordaram e 28% concordaram, configurando um claro posicionamento contrário. A África também reproduziu o comportamento anterior, com maioria favorável (53%), sugerindo apoio estável à agenda do IASB. Em regiões com menor número de contribuições, como Oceania e América do Sul, os posicionamentos foram mais distribuídos. A Oceania apresentou leve inclinação favorável, com 4 concordâncias entre 9 participações. Já a América do Sul, com 10 respondentes, teve leve predominância contrária (40% contra 30%). Entre os participantes classificados como de atuação “Global”, a maioria também foi favorável (7 contra 4), refletindo uma aceitação ligeiramente superior à oposição.

Em síntese, a Questão 10 revelou uma geografia de respostas menos polarizada do que a Questão 7. Regiões como Ásia e África expressaram apoio mais claro à proposta, enquanto Europa e América do Norte concentraram os pontos de maior tensão e debate técnico sobre o tema.

Na análise da Questão 11, que trata das *Management-Defined Performance Measures* (MPMs) ou Medidas de Desempenho Definidas pela Administração, observa-se, conforme Figura 5 uma tendência geral de maior aceitação da proposta por parte dos participantes, embora ainda persistam níveis relevantes de discordância, especialmente em determinadas regiões.

Figura 5 – Posicionamento dos participantes por região geográfica em relação à Questão 11 do Exposure Draft ED/2019/7



Fonte: Dados da pesquisa baseada nas cartas-comentários do *Exposure Draft* ED/2019/7

A proposta de incorporar as *Management Performance Measures* (MPMs) à norma recebeu apoio majoritário em diversas regiões, com destaque para Europa, Ásia e África. Na Europa, que concentrou 97 manifestações, houve leve predominância favorável: 47 concordâncias contra 42 discordâncias (48% e 43%, respectivamente), refletindo um cenário dividido, porém com viés positivo.

A Ásia apresentou um dos índices mais altos de apoio: 55% dos participantes concordaram, enquanto 31% discordaram. Na África, a maioria também foi favorável (10 de 15 respondentes), embora a proporção de discordância tenha aumentado em relação às questões anteriores: 33% de rejeição, frente a 66% de apoio.

A América do Norte manteve o padrão crítico observado nas questões anteriores: 64% discordaram da proposta relativa às MPMs, indicando resistência consolidada ao novo modelo. Na América do Sul, o comportamento foi equilibrado, com leve inclinação favorável (4 a 3), mas sem tendência relevante devido à amostra reduzida. A Oceania, por sua vez, teve maioria favorável (5 de 9), consolidando padrão semelhante ao da Ásia e África.

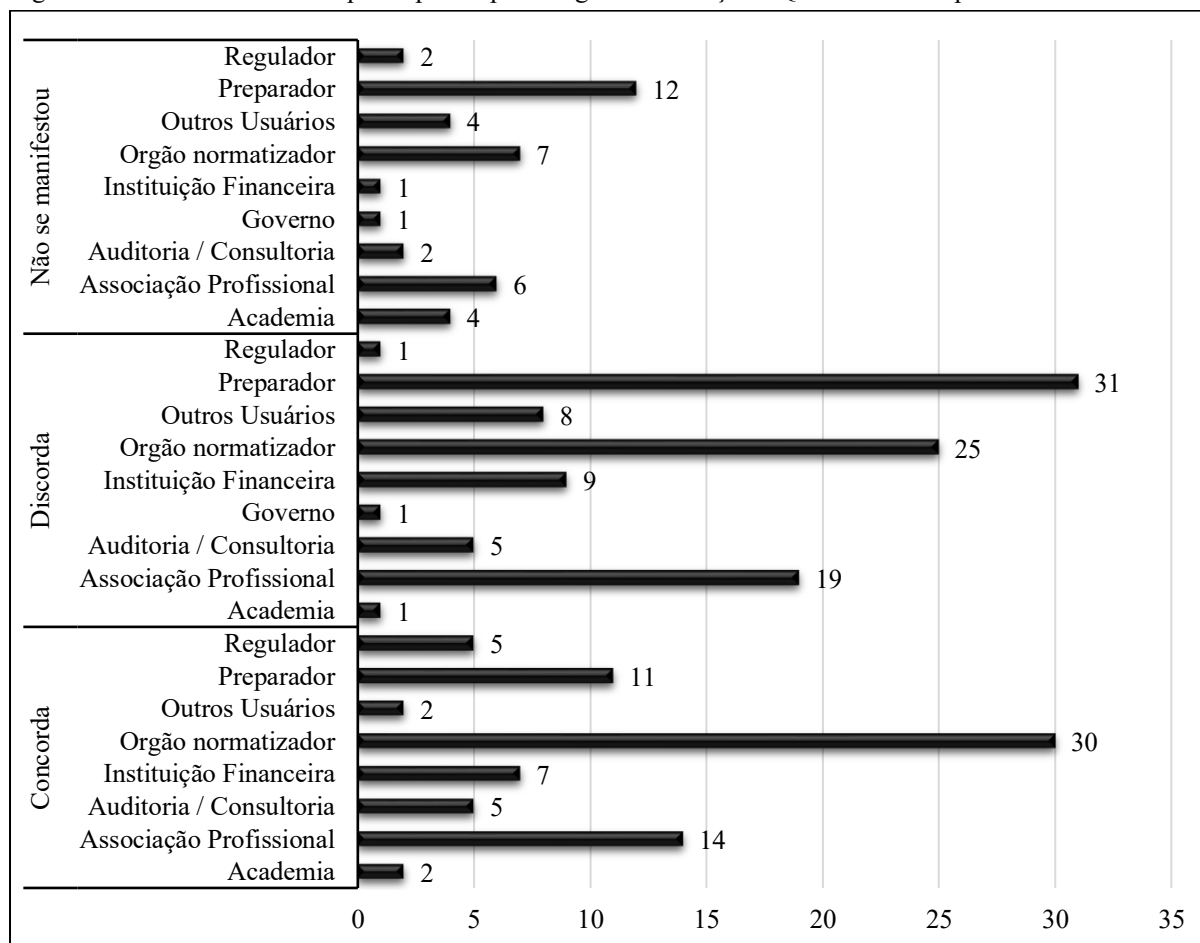
Entre os participantes de escopo Global, 8 dos 13 manifestaram apoio. Um resultado alinhado à maioria das regiões, com exceção da América do Norte. A Questão 11, portanto, revelou maior aceitação geral entre os *stakeholders*, embora a oposição persistente em regiões-chave como Europa e América do Norte tenha sinalizado preocupações com a aplicabilidade e auditabilidade das MPMs.

De modo geral, a análise revela que a Questão 11 obteve um nível de aceitação superior ao observado nas Questões 7 e 10, especialmente nas regiões da Ásia, África, Oceania e nos participantes de atuação global. Por outro lado, a América do Norte se mantém como a região de maior resistência ao projeto, seguida de perto pela Europa, que, embora apresente maioria favorável, demonstra uma significativa divisão interna. Esse cenário demonstra que, apesar das preocupações manifestadas; especialmente no que diz respeito à auditabilidade, consistência e

sobreposição regulatória; a proposta relativa às *Management Performance Measures* foi relativamente bem recebida no contexto global, refletindo uma percepção mais positiva sobre sua utilidade e aplicabilidade na melhoria da transparência das demonstrações financeiras.

A análise do posicionamento dos participantes em relação à Questão 7, no recorte por categoria, evidencia diferenças importantes nos padrões de resposta entre os distintos grupos de *stakeholders* conforme apresentado na Figura 6.

Figura 6 – Posicionamento dos participantes por categoria em relação à Questão 7 do Exposure Draft ED/2019/7



Fonte: Dados da pesquisa baseada nas cartas-comentários do *Exposure Draft* ED/2019/7

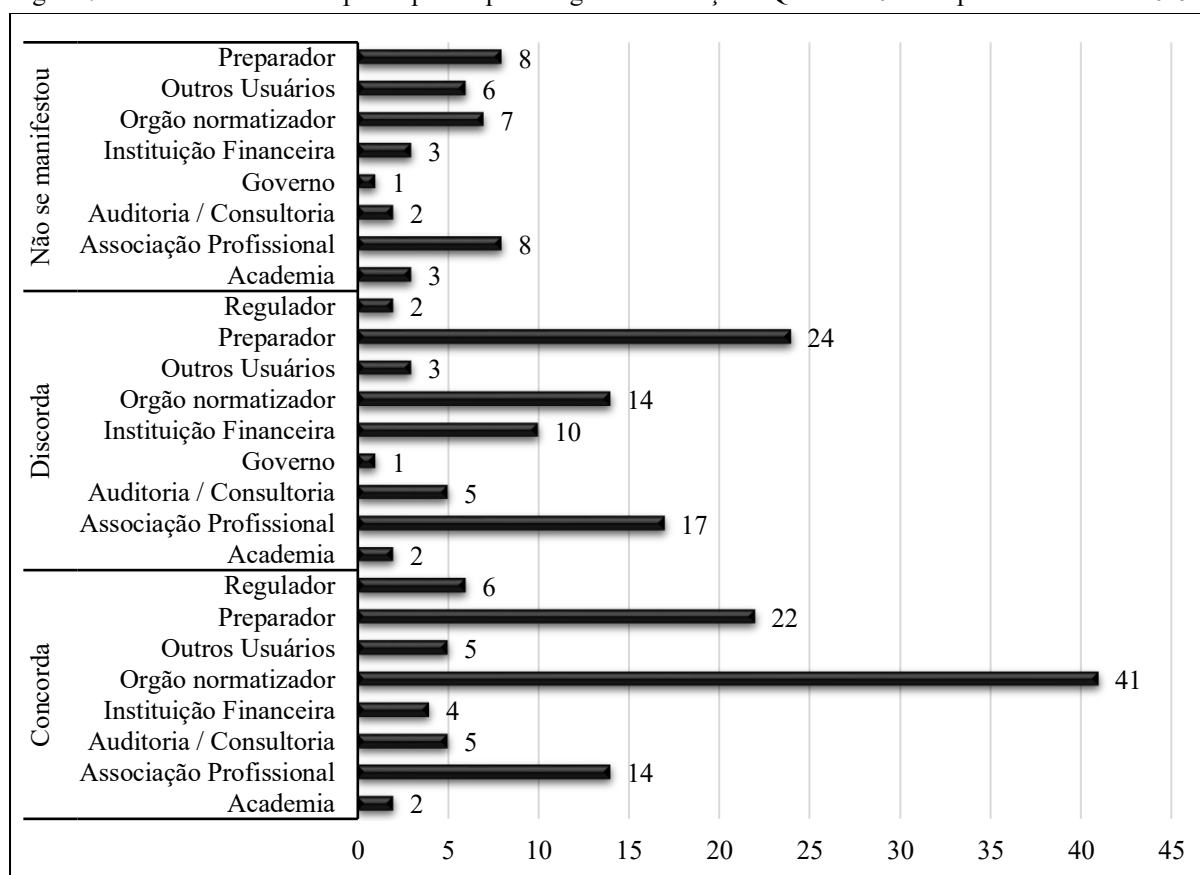
A proposta de classificar associadas e *joint ventures* em integrais e não integrais recebeu apoio relevante dos órgãos normatizadores (30 favoráveis), embora esse grupo também tenha concentrado a segunda maior quantidade de discordâncias (25), revelando divisão interna. Já os reguladores manifestaram apoio majoritário: 5 de 8 participantes foram favoráveis.

Por outro lado, os preparadores, que compõem o grupo mais impactado pela aplicação da norma, apresentaram a maior taxa de rejeição: 31 discordâncias contra apenas 11 concordâncias, ou seja, quase 3 vezes mais manifestações contrárias. O mesmo padrão de resistência se observou entre os outros usuários (8 de 14 discordaram) e, em menor grau, nas instituições financeiras, que também tiveram mais rejeições (9) do que apoios (7). Nas associações profissionais, o comportamento foi dividido, mas com predominância contrária: 19 discordâncias contra 14 concordâncias. O grupo de auditoria e consultoria manteve posição equilibrada (5 favoráveis e 5 contrários), refletindo ausência de consenso. A academia, por sua vez, teve baixa participação e alta taxa de abstenção (4 de 7), mas entre os que se posicionaram, prevaleceu a concordância (2 contra 1). Já o setor governamental teve participação simbólica, com um único voto favorável e outro contrário.

Em síntese, os grupos com papel técnico ou normativo, como reguladores e órgãos normatizadores, tenderam a apoiar a proposta. Em contrapartida, os grupos diretamente responsáveis pela elaboração e uso prático das demonstrações, especialmente preparadores, usuários e instituições financeiras, mostraram-se mais críticos à mudança.

O posicionamento dos participantes em relação à Questão 10, apresenta, conforme apresentado na Figura 7 a seguir, um comportamento mais equilibrado em vários grupos, porém ainda com expressivos níveis de divergência em determinados setores.

Figura 7 – Posicionamento dos participantes por categoria em relação à Questão 10 do Exposure Draft ED/2019/7



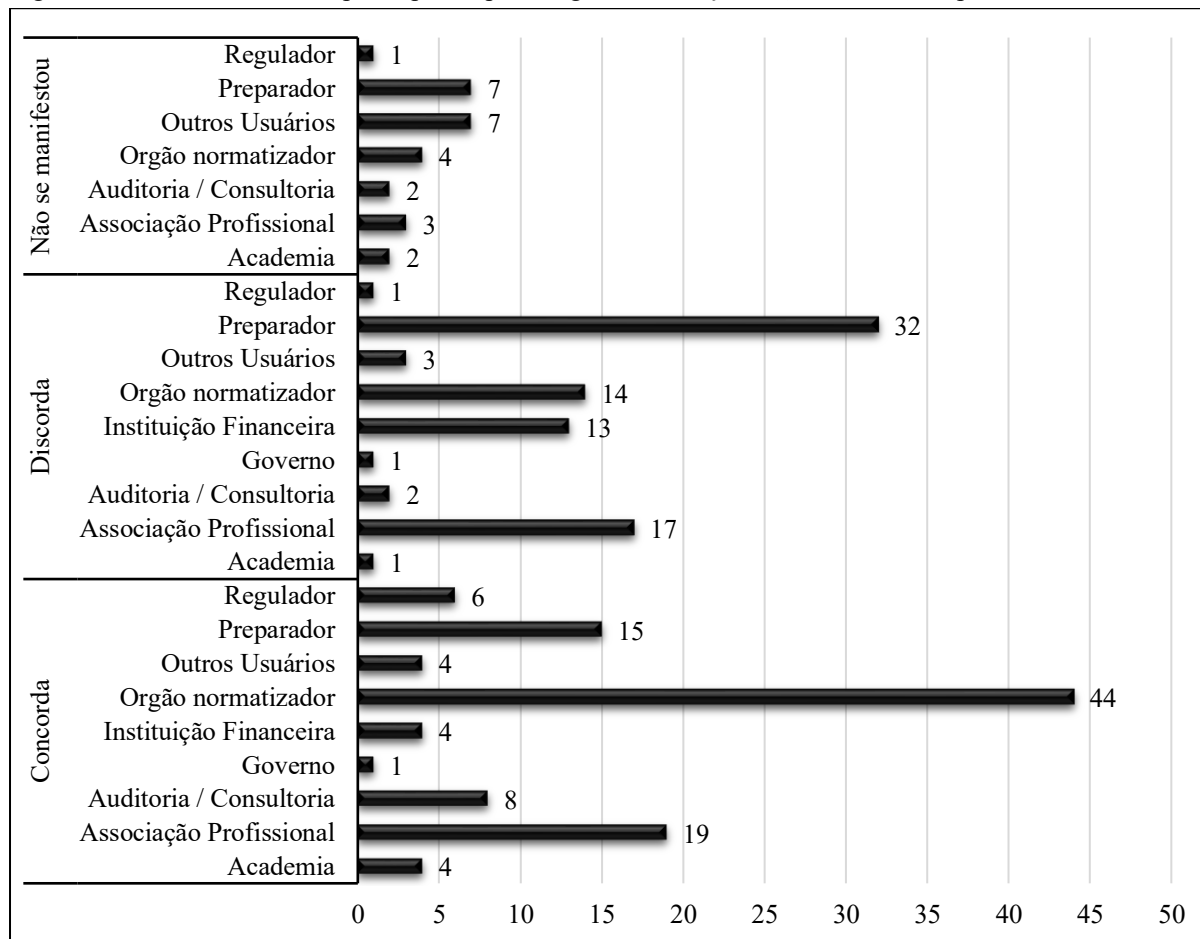
Fonte: Dados da pesquisa baseada nas cartas-comentários do *Exposure Draft* ED/2019/7

A proposta de definição e divulgação obrigatória de receitas e despesas incomuns recebeu forte apoio dos órgãos normatizadores (41 concordâncias contra 14 discordâncias), reafirmando sua inclinação favorável à proposta do IASB. Os reguladores também demonstraram aceitação ampla, com 6 de 8 participantes apoiando a medida. Por outro lado, instituições financeiras mantiveram um padrão de resistência, com 10 discordâncias para apenas 4 apoios, evidenciando preocupação com os impactos da proposta. Entre os preparadores, observou-se um cenário mais equilibrado (22 favoráveis e 24 contrários), o que representa uma moderação frente à forte rejeição registrada na Questão 7. Associações profissionais também apresentaram divisão interna (14 apoios vs. 17 rejeições), assim como o grupo de auditoria e consultoria, que permaneceu em equilíbrio (5 favoráveis e 5 contrários), demonstrando ausência de consenso sobre a proposta. O grupo de outros usuários foi predominantemente favorável (5 apoios e 3 rejeições), embora com elevado número de abstenções (6), sugerindo apoio com certo grau de cautela. A academia, por sua vez, teve participação tímida e totalmente dividida (2 concordâncias e 2 discordâncias).

Em suma, a Questão 10 encontrou maior aceitação entre os grupos ligados à elaboração normativa e regulatória, enquanto gerou dúvidas relevantes entre os grupos operacionais, como instituições financeiras e associações profissionais, ainda que com menor polarização que a Questão 7.

No contexto da Questão 11, que abordou a proposta de exigência de divulgação das *Management Performance Measures* (MPMs), os dados demonstram, conforme Figura 8 a seguir, um padrão de aceitação mais elevado em comparação às questões anteriores, embora ainda persistam focos relevantes de resistência em determinados grupos.

Figura 8 – Posicionamento dos participantes por categoria em relação à Questão 11 do Exposure Draft ED/2019/7



Fonte: Dados da pesquisa baseada nas cartas-comentários do *Exposure Draft* ED/2019/7

A proposta de divulgação obrigatória das MPMs obteve recepção positiva em diversos setores. Os Órgãos Normatizadores se destacaram com forte apoio: 44 manifestações favoráveis (quase 70% do grupo), o maior entre todas as categorias. Reguladores também expressaram apoio majoritário, com 6 dos 8 respondentes posicionando-se favoravelmente. Associações Profissionais mostraram divisão: 19 concordâncias e 17 discordâncias, ainda que levemente inclinadas ao apoio. Auditorias e Consultorias foram amplamente favoráveis (8 a 2), refletindo aceitação dos benefícios das MPMs. Em contraste, os Preparadores novamente se destacaram como o grupo mais resistente, com 32 discordâncias frente a 15 concordâncias. Instituições Financeiras seguiram tendência semelhante (13 contrárias, 4 favoráveis), mantendo o padrão crítico visto nas outras questões. Outros Usuários e Academia tiveram participação modesta, mas majoritariamente favorável, embora com significativa abstenção (7 e 2 não manifestações, respectivamente).

Em síntese, a proposta das MPMs teve aceitação generalizada entre reguladores e normatizadores, enquanto os setores diretamente envolvidos com a elaboração das demonstrações (Preparadores e Instituições Financeiras) permaneceram mais céticos.

Esse cenário evidencia que, embora a proposta relativa às MPMs tenha obtido aceitação superior às observadas nas Questões 7 e 10, os grupos diretamente responsáveis pela elaboração das demonstrações financeiras mantiveram um padrão de resistência, sinalizando a necessidade de ajustes e flexibilizações para atender às preocupações práticas desses *stakeholders*.

5. CONCLUSÃO

O objetivo da pesquisa é analisar a contribuição das cartas-comentários submetidas ao *Exposure Draft* ED/2019/7 na redação final da IFRS 18. A análise do posicionamento dos participantes por região geográfica e categoria revelou padrões distintos de concordância e discordância, com a Europa e a América do Norte apresentando maior resistência em algumas propostas, enquanto a Ásia e a África demonstraram maior alinhamento com as propostas iniciais do IASB. Em termos de categorias, os preparadores e instituições financeiras foram consistentemente os mais resistentes, enquanto órgãos normatizadores e reguladores tenderam a ser mais favoráveis. A pesquisa demonstrou que as cartas-comentários tiveram uma influência direta e significativa, especialmente na Questão 7 (retirada da exigência de subtotal para associadas integrais e não integrais na demonstração de resultado) e na Questão 10 (remoção da definição formal de "*Unusual Income and Expenses*" e da exigência obrigatória de divulgação). Para a Questão 11 (Medidas de Desempenho Definidas pela Administração - MPMs), a influência se deu mais no aprimoramento técnico e na redação dos requisitos, sem alteração estrutural na decisão de incorporar as MPMs.

Em suma, a IFRS 18 representa um avanço significativo na padronização internacional dos relatórios financeiros, introduzindo melhorias na comparabilidade da demonstração de resultados, transparência das MPMs e agrupamento de informações. O processo de normatização, que incluiu a emissão de *Exposure Drafts* e o recebimento de 215 cartas-comentários, fortaleceu a transparência e a legitimidade da norma, apesar das preocupações com o *lobbying*. Os resultados deste estudo contribuem para o debate sobre a legitimidade do processo normativo contábil e para o fortalecimento das práticas regulatórias democráticas.

Este estudo, apresenta limitações inerentes à complexidade do processo decisório do IASB, onde a influência normativa não é linear e nem toda sugestão aceita deriva de pressão externa, nem toda rejeição indica falta de influência. Sugere-se para pesquisas futuras, aprofundar a análise qualitativa das cartas-comentários, buscando identificar os argumentos específicos que mais impactaram as decisões do IASB. Além disso, estudos podem explorar a implementação da IFRS 18 em diferentes jurisdições e setores, avaliando os desafios práticos enfrentados pelos preparadores e a efetividade das alterações da norma na melhoria da qualidade das demonstrações financeiras. Por fim, a baixa representatividade da América do Sul no processo de consulta pública abre espaço para investigações sobre a inserção e influência da região no cenário contábil e regulatório internacional.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, F. H. F. de, Marcelino, M. M., Rodrigues, N. M. B., & Cariano, A. J. R. de A. (2017). *Contabilidade das operações de leasing: Análise de possíveis ocorrências de lobbying no processo de emissão da IFRS 16*. REPeC, 11(4), 467-484. <https://doi.org/10.17524/repec.v11i4.1686>
- Azevedo, E. P. R. de S. (2017). *Um estudo sobre a probabilidade de sucesso de lobbying na IFRS 15: Análise das coalizões entre os/ respondentes*. [Master's thesis, Universidade Federal de Pernambuco]. Repositório UFPE. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26467>
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.
- Beuren, I. M. (2006). *Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática*. In A. A. Longaray, F. M. Raupp, M. A. B. de Sousa, R. D. Colauto, R. A. de B. Porton, & I. M. Beuren (Orgs.), *Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática* (3rd ed.). Atlas.
- Carmo, C. H. S. do. (2014). *Lobbying na regulação contábil internacional: Uma análise do processo de elaboração da norma sobre reconhecimento de receitas*. [Doctoral thesis, Universidade de São Paulo]. Repositório da Produção USP. <https://doi.org/10.11606/T.12.2014.tde-14072014-185506>
- Carmo, C. H. S. do, Ribeiro, A. M., & Carvalho, L. N. G. de. (2016). *Lobbying na Regulação Contábil: Desenvolvimentos Teóricos e Pesquisas Empíricas*. Revista Universo Contábil, 12(2), 59-79. <https://www.redalyc.org/pdf/1170/117046856005.pdf>
- Carmo, C. H. S. do, Ribeiro, A. M., & Carvalho, L. N. G. de. (2018). *Regulação Contábil Internacional: Interesse Público ou Grupos de Interesse?* Revista Contabilidade, Gestão e Governança, 21(1), 1-20. <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/1138/pdf>
- Colares, A. C. V., Amarante, A. E., Borges, E. F., Valadares, J. K. A., & Amorim, M. do A. (2023). *Mudanças na apresentação das demonstrações contábeis (CPC 26_R1/IAS 1): Análise das cartas-comentários ao Exposure Draft ED/2019/7*. Revista de Unimat de Contabilidade. <https://periodicos.unemat.br/index.php/ruc/article/view/11657/8681>
- Cruz, F. P. da, et al. (2019). *Análise da influência do lobbying no processo de alteração da IAS 41 Bearer Plant*. [Undergraduate thesis]. Repositório UFU. <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/27167>
- Ferreira, P. C. P., & Carmona, C. U. de M. (2022). *Conceito de materialidade em relatórios de sustentabilidade: Um estudo do lobby na constituição do ISSB (IFRS). XLVI Encontro da ANPAD - EnANPAD 2022*. <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/f7dd39d47c6f28f7877155ccffad0192.pdf>
- IFRS Foundation. (2019). *Exposure Draft ED/2019/7*. <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/project/primary-financial-statements/exposure-draft/ed-general-presentation-disclosures.pdf>
- IFRS Foundation. (2020a). *Feedback summary—Overview. Agenda ref 21A*. <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/meetings/2020/december/iasb/ap21a-pfs.pdf>
- IFRS Foundation. (2022). *IFRS in Your Pocket 2022*. <https://www.iasplus.com/en/publications/global/ifrs-in-your-pocket/ifrs-in-your-pocket-2022>
- IFRS Foundation. (2024a). *Nova Norma de Contabilidade IFRS ajudará o investidor a analisar o desempenho financeiro da empresa*. <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/news/2024/ifrs-18/ifrs-18-pr-brazilian-portuguese.pdf>

- IFRS Foundation. (2024b). *Primary Financial Statements*.
<https://www.ifrs.org/projects/completed-projects/2024/primary-financial-statements/>
- IFRS Foundation. (2024c). *IFRS 18 Presentation and Disclosure in Financial Statements*.
<https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/publications/pdf-standards/english/2025/issued/part-a/ifrs-18-presentation-and-disclosure-in-financial-statements.pdf?bypass=on>
- Martins, G. de A., & Theóphilo, C. R. (2016). *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas (3rd ed.)*. Atlas.
- Matos, T. M. P. de, Santos, O. M. dos, Rodrigues, A., & Leite, R. de O. (2018). *Lobbying na regulação de auditoria no âmbito do IAASB*. Revista Contabilidade & Finanças, 29(77), 246–265. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201804330>
- Monteiro, A. T. C. C. (2016). *Participação no Processo de Alteração das IAS 17 - Locações: Um contributo para o estudo do Lobbying*. [Master's thesis, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório Científico do ISCTE-IUL. <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/13568/1/Tese%20-%20Teresa%20Monteiro.pdf>
- Neves, H. de C. (2024). *IFRS 18 Implementation in Brazilian Enterprises: Challenges and Opportunities*. *International Journal of Business Administration*, 15(2). https://www.researchgate.net/profile/Henrique-Neves-16/publication/381548747_IFRS_18_Implementation_in_Brazilian_Enterprises_Challenges_and_Opportunities/links/6673a3fa1dec0c3c6f93d2c7/IFRS-18-Implementation-in-Brazilian-Enterprises-Challenges-and-Opportunities.pdf
- Posner, R. A. (1974). *Theories of Economic Regulation*. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(2), 335–358. <https://doi.org/10.2307/3003113>
- Salotti, B. M. (2024). *IFRS 18 – A Nova Norma de Apresentação das Demonstrações Financeiras: Principais mudanças, implicações práticas e oportunidades de pesquisa*. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, 18(3), 427-436. <https://repec.org.br/repec/article/view/3583/1846>
- Silva, D. M. da, Tavares, M. F. N., Anjos, L. C. M. dos, Lopes, C. C. V. de M., & Silva, W. B. da. (2015). *Lobby Brasileiro: Análise do perfil das empresas que enviaram comment letters ao IASB*. XII Congresso USP Iniciação Científica em Contabilidade. <https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos152015/125.pdf>
- Stigler, G. J. (1971). *The Theory of Economic Regulation*. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21. <https://doi.org/10.2307/3003160>